

**Vulnerabilidad a la autonomía e independencia del jefe de la Oficina de Control  
Interno Disciplinario de las Entidades públicas del Estado Colombiano.**

**Monografía para optar título especialista en Gestión Pública**

**Soledad Sánchez Godoy**

**Carlos Daniel Galvis Leal**

**Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD**

**Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Especialización en Gestión Pública**

**Yopal, Casanare**

**2019**

**Vulnerabilidad a la autonomía e independencia del jefe de la Oficina de Control**

**Interno Disciplinario de las Entidades públicas del Estado Colombiano**

**Monografía para optar título especialista en Gestión Pública**

**Soledad Sánchez Godoy**

**Carlos Daniel Galvis Leal**

**Director**

**Dr. Juan Carlos Melo**

**Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD**

**Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Especialización en Gestión Pública**

**Yopal, Casanare**

**2019**

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecemos a Dios por la oportunidad de enriquecer académicamente nuestros conocimientos y perfil profesional, de igual forma extendemos nuestro agradecimientos a los tutores que nos acompañaron en este proceso de aprendizaje incluyendo al responsable de la orientación para la elaboración del presente trabajo, y por último y no menos importante, a la Entidad donde ejercemos como funcionarios públicos, quien nos brindó el apoyo sin el cual no hubiese sido posible llegar hasta donde hemos llegado.

## **RESUMEN**

La vulnerabilidad a la autonomía e independencia del Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario frente a las actuaciones del proceso de su competencia, dentro del contexto del presente trabajo se puede asumir como la posibilidad de orientar o manipular un proceso disciplinario en atención de un interés diferente al que objetiva e imparcialmente el derecho demanda, esto como consecuencia de la inestabilidad laboral que surge con modalidad de vinculación del operario disciplinario de la Entidad, específicamente el de libre nombramiento y remoción, toda vez, que al ser nombrado el operador disciplinario o mejor, el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario en un cargo del más alto nivel jerárquico, resultaría como jefe inmediato el mismo nominador de la entidad, quien a su vez ejerce como segunda instancia dentro del mismo proceso, dicho de otra manera, el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario al ser subordinado de la segunda instancia de los procesos de su competencia, estaría inmerso en un deber subjetivo de lealtad y por ende estaría propenso a orientar las actuaciones propias de su competencia de tal forma que no riñan con los intereses su jefe o nominador, pues recordemos que este ostenta la discrecionalidad de removerlo del cargo en cualquier momento sin mayor motivación. Esta vulnerabilidad a la autonomía e independencia las cuales son pilares de la imparcialidad del operador disciplinario en sus actuaciones, se podría reducir otorgando cierta estabilidad en la permanencia del cargo, de igual forma se podría reducir si la segunda instancia la ejerciera un funcionario diferente a su jefe inmediato. Respecto a la primera alternativa se puede plantear la viabilidad de que el cargo de Jefe de la Oficina de Control Interno

Disciplinario sea sometida a carrera administrativa previo concurso o en su defecto, el nombramiento por periodo a término fijo, liberando así la presión ejercida por la discrecionalidad que ostenta el superior jerárquico de prescindir del servicio del funcionario encargado de la competencia disciplinaria en caso de que llegase a contrariar una directriz o afectara alguno de sus intereses. De otra parte se plantea la viabilidad de que la segunda instancia sea ejercida por una autoridad diferente al nominador de la entidad, como la Procuraduría Regional de la misma jurisdicción en caso de que sea la entidad sea del orden regional, o la Procuraduría General de la Nación en caso de que la entidad sea del orden nacional.

## **PALABRAS CLAVE**

Proceso disciplinario, doble instancia, libre nombramiento y remoción, independencia e imparcialidad.

## **ABSTRACT**

The vulnerability to the autonomy and impartiality of the Head of the Office of Internal Disciplinary Control in relation to the actions of the process of his competence, can be assumed as the orientation that is given to a disciplinary process serving an interest different from the one objectively demanded by law , this as a consequence of the method of linking the judicial operator to the Entity, that is, by means of the figure of free appointment and removal, since upon being placed in a position of the highest hierarchical level, the nominator would be the immediate supervisor. In turn, it exercises as a second instance in the disciplinary process, in other words, the Head of the Office of Internal Disciplinary Control, being subordinate to the second instance of his process, would be immersed in a subjective obligation to handle the matters of its competence according to the convenience of the interests of the nominator, even more when it has discretion to remove him from office at any time. The possibility that such an irregular situation could arise could be reduced by granting stability to the disciplinary operator in the permanence of his position and that the second instance be exercised by an official different from his immediate superior. Regarding the first alternative, the viability of the position of head of the internal disciplinary control office may be submitted to an administrative career or, failing that, the fixed period, giving job security to the disciplinary operator and thus releasing the pressure exerted. by the discretionality that the hierarchical superior has to dispense with his service by contradicting a guideline that infers with his disciplinary competence. With respect to the second alternative, the viability of the second instance

being exercised by an authority different from the nominator of the entity, such as the Regional Attorney's Office of the same jurisdiction where the entity operates, is raised.

**KEYWORDS:**

Disciplinary process, instances, free appointment and removal, vulnerability and impartiality.



## CONTENIDO

1. Introducción.....	10
2. Principios rectores del proceso disciplinario.....	11
3. Planteamiento del problema.....	16
4. Justificación.....	18
5. Objetivo general.....	19
6. Objetivos específicos.....	20
7. Marco conceptual y teórico.....	20
7.1 Del libre nombramiento y remoción y la carrera administrativa.....	20
7.2 De las oficinas de control interno disciplinario.....	22
7.3 De la doble instancia.....	31
7.4 Casos hipotéticos.....	36
7.5 Hipótesis de posibles soluciones.....	38
8. Conclusiones.....	43
9. Referencias bibliográficas.....	45

## **1. INTRODUCCIÓN**

Para efectos del presente trabajo, el término de autonomía e independencia que se utilizara subsiguientemente, se hará bajo el entendido de la independencia que debe ostentar el operador disciplinario a fin de garantizar la imparcialidad procesal, y evitar así intromisiones de terceros ajenos a los sujetos procesales, es decir, a la parte disciplinada, su apoderado y al mismo director del proceso que para el presente trabajo será es el jefe de la oficina de control interno disciplinario en su instancia correspondiente, conjurando de esta forma cualquier vulneración, agravio o violación a la objetividad e imparcialidad de las decisiones que se adopten en cada una de las actuaciones disciplinarias.

La vulnerabilidad de la autonomía e independencia del jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario en las entidades públicas del Estado Colombiano, fue concebido para esta monografía como un factor influyente en la gestión de las entidades públicas a partir del análisis de experiencias de situaciones presentadas en una realidad de la gestión y políticas públicas, pues en nuestro ejercicio como servidores públicos en las Áreas de Talento Humano y Control Interno Disciplinario, se ha podido evidenciar como la incertidumbre de la continuidad laboral del servidor público afecta no solo la eficiencia en el ejercicio de sus funciones sino la imparcialidad de sus decisiones, situación está que no se escapa al responsable de propender por la disciplina de los servidores públicos en las diferentes entidades del Estado Colombiano.

Ahora bien, la función pública se ve materializada mediante el cumplimiento de las funciones propias de sus funcionarios, y estos a su vez están sometidos al cumplimiento de los deberes y obligaciones consagrados tanto en la actual norma disciplinaria (Ley 734 de 2002), como en el sobreviniente Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), los cuales a su vez disponen en sus artículos 76 y 93 respectivamente, que toda Entidad del Estado deberá organizar una oficina cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y de fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelantan en contra de sus servidores.

Esta competencia tiene como fin garantizar la disciplina de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones<sup>1</sup>, fomentando así la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, no obstante, el Jefe de esta dependencia es vinculado bajo la figura de libre nombramiento y remoción, generando un escenario donde se podría viciar la autonomía e independencia y a su vez la imparcialidad en las actuaciones disciplinarias de la primera instancia, pues al estar supeditado jerárquicamente el Jefe de Oficina por quien lo posesiona y quien de manera unilateral puede prescindir de su servicio, y que a su vez funge como la segunda instancia del proceso disciplinario, se podría dar el caso de que el fallo disciplinario este permeado informalmente por la segunda instancia, atendiendo intereses ajenos y vulnerando la imparcialidad y objetividad, como en los casos hipotéticos pero de posible ocurrencia que más adelante se plantearan.

---

<sup>1</sup> sentencia C-708 de 1999. *“Sea lo primero señalar que, el ejercicio del derecho del Estado a sancionar (ius punendi) las faltas disciplinarias que cometan sus servidores para prevenir conductas contrarias al cumplimiento recto del servicio público y leal de la función pública, lesivas de los bienes jurídicos protegidos con ellas, debe estar revestido de todas las garantías de orden sustantivo y procesal, consagradas constitucional y legalmente para los regímenes sancionatorios”*.

## 2. PRINCIPIOS DEL PROCESO DISCIPLINARIO

Los principios en derecho deben asumirse como aquellos enunciados normativos de carácter general que son integrados formalmente en los ordenamientos jurídicos, para que de manera abstracta brinde los parámetros necesarios para orientar la interpretación de las normas jurídicas que resulten dudosas o generen un vacío en las mismas<sup>2</sup>. Respecto al proceso disciplinario, la Ley 734 de 2002 contempla sus principios taxativamente, sin embargo no relaciona los principios de autonomía e independencia específicamente, más no quiere decir que estos no sean inherente en cualquier proceso judicial o administrativo como se analizará al final de este acápite. De los principios señalados por la Ley disciplinaria se aprecian los siguientes:

**Principio de Legalidad.** Este principio refiere a que los destinatarios de la Ley disciplinaria serán investigados y sancionados por comportamientos que estén descritos como falta en la ley al momento de su realización.

**Principio de Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria.** Con este principio se conmina al operador disciplinario para que al momento de imponer la

---

<sup>2</sup> Sentencia C – 284 de 2015. “Los principios generales actúan como verdaderas normas jurídicas y cumplen por ello una función integradora. En estos casos, dicha función se activa a falta de ley y, en esa medida, aunque constituyen verdaderas fuentes, tienen una naturaleza subsidiaria. Suele encontrarse vinculada esta caracterización con aquella doctrina que asume que los principios generales del derecho son el resultado de un proceso inductivo que parte de las reglas específicas previstas en el ordenamiento y arriba a la identificación de enunciados generales que las agrupan a todas. Finalmente, una tercera postura advierte que la tarea de los principios consiste en precisar el alcance de las fuentes del derecho, cumpliendo entonces una función interpretativa. En estos casos se acude a los principios únicamente con el propósito de aclarar dudas, o superar las ambigüedades y vaguedades propias de los enunciados jurídicos”.

sanción disciplinaria, se surta en las justas proporciones que el caso amerite, en concordancia con la gravedad de la falta, es decir, si es falta leve, grave o gravísima, de acuerdo con los criterios fijados por la misma Ley.

**Principio de Igualdad.** La igualdad debe ser garantizada para los intervinientes por las autoridades administrativas en todo el proceso disciplinario, dando especial relevancia a aquellas personas que por su condición económica, física, mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

**Principio de Favorabilidad.** Este principio no hace parte del articulado de la Ley 734 de 2002, sin embargo está contemplado en la Ley 1952 de 2019, y determina que en materia disciplinaria la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

**Principio de la ilicitud sustancial.** Refiere a que la conducta del sujeto disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna, y que habrá afectación sustancial del deber cuando se contraríen los principios de la función pública.

**Principio de Culpabilidad.** Señala que solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad, además establece que las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa, dejando de un lado la responsabilidad objetiva.

**Principio del debido proceso.** Dentro del proceso disciplinario, el sujeto disciplinable debe ser investigado y juzgado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos que la Ley señale.

**Principio de la investigación integral.** Al igual que el principio de favorabilidad, este principio está contemplado en la Ley 1952 de 2019 y no en la Ley 734 de 2002, sin embargo, por su futura relevancia en el proceso disciplinario se trae a colación, y determina que las autoridades disciplinarias tienen la obligación de investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad, garantizando así mayor objetividad en el proceso.

**Principio de la presunción de inocencia.** Este principio establece que el sujeto disciplinable se presume inocente y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad.

**Principio del derecho a la defensa.** Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado.

**Principio de la Gratuidad de la actuación disciplinaria.** Ninguna actuación procesal causará erogación a quien intervenga en el proceso, salvo el costo de las copias solicitadas por los sujetos procesales.

**Principio de la Celeridad de la actuación disciplinaria.** El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en este código, no obstante, cabe anotar que en la práctica, el incumplimiento de estos términos no necesariamente connotan una vulneración al debido proceso, toda vez, que la saturación de tramites no solamente se presenta en las oficinas de control interno disciplinario, sino en general, todas las entidades públicas se ven forzadas a incumplir los términos de Ley de los procesos de su competencia, cosa diferente es que se evidencie la arbitrariedad del funcionario responsable en incumplir dichos términos, en ese caso se haría responsable de su incumplimiento.

**Principio de la Motivación.** Este principio procura que ningún acto administrativo se profiera sin estar debidamente motivado conforme a los hechos facticos y jurídicos.

**Principio de la Congruencia.** El disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos, sin perjuicio de la posibilidad de su variación.

**Principio de la Cláusula de exclusión.** Toda prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo que deberá excluirse de la actuación procesal.

**Principio de la Prevalencia de los principios rectores e integración normativa.** En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta Ley, además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. En lo previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso, Penal y Procedimiento Penal en lo que no contravenga a la naturaleza del derecho disciplinario.

**Principio de autonomía y/o independencia.** Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, se podría asumir que los principios arriba señalados son los únicos que orientan el proceso disciplinario, sin embargo, existen otros principios intrínsecos al proceso administrativo que si bien es cierto no se contemplan en el articulado de la Ley disciplinaria, también es cierto que estos son contemplados doctrinal y jurisprudencialmente, como lo es el principio de autonomía e independencia del juez, o para este caso, el operador disciplinario, como bien lo explica el Dr. José Ferney Paz Quintero<sup>3</sup>, que a la letra precisa: *“La autonomía e independencia de los jueces son facultades que le otorga el Estado, con limitaciones, sin sobrepasar los límites que la constitución y las leyes le establecen por cuanto la tarea misional es la de interpretar en debida forma las normas vigentes, que les permita garantizar los derechos y facultades públicas de todos los ciudadanos”*. Estos principios para la Corte Constitucional según sentencia T-238/11, son de gran importancia para la imparcialidad del proceso, pues bien señala dicha sentencia que *“(…) los operadores judiciales deben ser autónomos e*

---

<sup>3</sup> <http://www.eje21.com.co/2017/06/autonomia-e-independencia-judicial/>



*independientes, pues sólo así los casos puestos a su conocimiento podrán ser resueltos de manera imparcial, aplicando a ellos los mandatos abstractamente definidos por el legislador, de tal modo que verdaderamente se cumpla la esencia de la misión constitucional de administrar justicia. (...) pues éste es producto de la autonomía e independencia que, según se explicó, caracterizan la función judicial.”*, y es precisamente la vulnerabilidad de estos principios dentro del proceso disciplinario, el asunto que será objeto de análisis dentro de presente trabajo, identificando para ello los posibles escenarios a través de casos hipotéticos donde se podrían ver afectados, y las alternativas viables para mitigar su materialización.

### **3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Como ya se mencionó tanto en el acápite del resumen como en la introducción del presente escrito, el asunto objeto de controversia radica en la injerencia que el nominador de una entidad pública puede ejercer en un momento dado sobre la orientación de un proceso disciplinario de competencia de la oficina de control interno disciplinario de la respectiva entidad, bajo el entendido de que el jefe de la oficina de control interno disciplinario es vinculado bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción<sup>4</sup>, por ende, el nominador goza de la discrecionalidad<sup>5</sup> de prescindir de los servicios del funcionario en

---

<sup>4</sup> Art. 125 de la Constitución Política de Colombia. *“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”*.

<sup>5</sup> Sentencia C-540/98. *“Si los empleados de carrera gozan de una prerrogativa especial cual es la estabilidad en el empleo, garantía que no tienen los empleados de libre nombramiento y remoción pues su permanencia en el cargo depende de la discrecionalidad del empleador, es razonable que, al suprimir los cargos de ambos, se les de un tratamiento diferente, pagando una indemnización a los de carrera, para compensar de esta forma la pérdida de la estabilidad por causas ajenas a sus condiciones personales de idoneidad, capacidad y eficiencia profesional en el cumplimiento de sus funciones. En los empleos de libre nombramiento y*

cualquier momento sin motivación alguna, por ende no goza de estabilidad laboral, generando un deber subjetivo de lealtad incondicional del operador disciplinario hacia su jefe inmediato como lo es la lealtad funcional, entendiéndose esta como la que durante el ejercicio de sus funciones no se surtirá actuación alguna que vaya en contra del interés, directriz o política del nominador, director o gerente de la entidad pública, de lo contrario se podría ver inmerso en la terminación de su nombramiento sin mayor motivación, más aun cuando por la estructura jerárquica de la oficina de control interno disciplinario está organizada de tal forma que se garantice la doble instancia,<sup>6</sup> dicho de otra manera, quien ejerce la segunda instancia dentro del proceso disciplinario es el mismo funcionario responsable de nombrar y terminar el nombramiento en cualquier tiempo de quien ejerce como primera instancia, originándose así como ya se mencionó, un deber subjetivo de lealtad del jefe de la oficina de control interno Disciplinario hacia su nominador aras de salvaguardar su permanencia en el cargo.

Con la situación anterior, no solamente se afectaría el debido proceso del disciplinado, sino que se afectaría la finalidad del derecho disciplinario<sup>7</sup>, el cual está orientado a asegurar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que le asisten al servidor público o al

---

*remoción, dado que el trabajador puede ser retirado en cualquier momento de su cargo, es decir, no goza de estabilidad, sería ilógico y excesivamente oneroso para el Estado, prever costosas indemnizaciones para su desvinculación. Lo que en último término se indemniza en el caso de los empleados públicos de carrera es el derecho a la estabilidad, connatural a su ejercicio, y del que carecen quienes ocupan cargos de libre nombramiento y remoción”.*

<sup>6</sup> Artículo 76 de la Ley 734 de 2002. *“Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores”.*

<sup>7</sup> Sentencia C-341 de 1996. *El Derecho Disciplinario comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo.*

particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieren con las funciones a su cargo, afectando así los presupuestos de una correcta Gestión Pública, como lo es la *diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado*.<sup>8</sup>

Con este planteamiento no se afectaría de manera directa a la población usuaria del servicio prestado por la entidad pública, no obstante y en un sentido más amplio si se afectaría el buen ejercicio de la función pública del Estado, por ende la población en calidad de administrados sufriría a mediano plazo las consecuencias de la ineficacia de la competencia disciplinaria, pues el control disciplinario interno al ser ineficaz, conllevaría a que los funcionarios que se vean inmersos en conductas reprochables en ejercicio de sus funciones, no obtuvieran la sanción correspondiente, generando impunidad en las faltas contra la función pública.

#### 4. JUSTIFICACIÓN

Como ya se ha mencionado, la finalidad de la competencia disciplinaria<sup>9</sup> de las oficinas de control interno disciplinario, consiste en salvaguardar la obediencia, la

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Radicado: 11001-03-25-000-2009-00139-00(2037-09).

<sup>9</sup> Carlos Arturo Gómez Pavajeau, El Derecho Disciplinario como disciplina jurídica autónoma, Pág 65. “El poder disciplinario, es decir, la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes. De otro lado, el derecho disciplinario, en sentido positivo, comprende el conjunto de normas a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario. De este modo, el derecho disciplinario, entendido como facultad estatal y como legislación positiva, está estrechamente relacionado con los fines estatales, con las funciones de las autoridades públicas, con los principios de la administración pública y, además, se rige, con las debidas matizaciones, por los principios que regulan toda expresión del derecho sancionador del Estado”

disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos respecto al debido cumplimiento de sus deberes y obligaciones. Esta ardua tarea dentro de las mismas entidades, recae sobre el jefe de la oficina de control interno disciplinario o a quien se le haya asignado esta competencia, y es por esta razón que este debe contar con todas las herramientas y garantías necesarias para garantizar la autonomía funcional, independencia e imparcialidad en sus actuaciones, propendiendo así los objetivos del Estado<sup>10</sup> a través de sus Entidades Públicas, como lo es la satisfacción de bienes y servicios de la población.

Para lo anterior, es esencial otorgar al operador disciplinario la percepción de seguridad y estabilidad en su ámbito laboral independientemente de las decisiones adoptadas, donde se blinde su autonomía e imparcialidad, es decir que los fundamentos de sus decisiones no se vean permeados por las orientaciones insinuadas o impuestas por factores externos al proceso.

## **5. OBJETIVO GENERAL**

Analizar la normatividad disciplinaria actual, la jurisprudencia relacionada con la modalidad de vinculación a la administración del Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario, y los conceptos de las diferentes autoridades públicas respecto de la

---

<sup>10</sup> Carlos Arturo Gómez Pavajeau, El Derecho Disciplinario como disciplina jurídica autónoma, Pág 64. *“El fundamento de las investigaciones disciplinarias, para la jurisprudencia constitucional, es la necesidad de realizar los fines estatales que le impone un sentido al ejercicio de la función pública por las autoridades. Éstas deben cumplir la Constitución y la ley, ponerse al servicio de los intereses generales, desarrollar los principios de la función administrativa y desempeñar para ello los deberes que les incumben. Una actitud contraria de las autoridades lesiona tales deberes funcionales. Como estos deberes surgen del vínculo que conecta al servidor con el Estado y como su respeto constituye un medio para el ejercicio de los fines estatales orientados a la realización integral de la persona humana, es entendible que su infracción constituya el fundamento de la imputación inherente al derecho disciplinario”.*

conveniencia de no someter a carrera administrativa el cargo de Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario, con el fin de establecer posibles alternativas de en las cuales la modalidad de vinculación del operario disciplinario no se configure como escenario donde se pueda vulnerar la autonomía e independencia.

## **6. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Establecer los fundamentos legales por medio del cual se considera viable nombrar al operador disciplinario de las Oficinas de Control Interno, mediante la figura de libre nombramiento y remoción, desconociendo las bondades de someter ese cargo a concurso de carrera administrativa, o en su defecto realizar dicho nombramiento para un periodo fijo.
- Evidenciar los escenarios en los cuales se podrían vulnerar la autonomía e independencia del operador disciplinario con ocasión a la modalidad del nombramiento de su cargo.
- Determinar alternativas viables aterrizadas al ordenamiento jurídico actual para que la modalidad de vinculación del operador disciplinario a la entidad pública no represente una amenaza a la autonomía e independencia en el ejercicio de su competencia.

## 7. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO.

**7.1. Del libre nombramiento y remoción y la carrera administrativa.** Para el presente trabajo se tiene como punto de partida las bondades del servidor público que es vinculado a la administración mediante concurso a la carrera administrativa respecto a la modalidad de libre nombramiento y remoción. Ahora bien, la Corte Constitucional<sup>11</sup> establece que los empleos de carrera administrativa son los que ofrecen mayor seguridad y estabilidad al trabajador y limitan en mayor grado la libertad del empleador para vincular y retirar al empleado, a diferencia a los cargos de libre nombramiento y remoción<sup>12</sup>, cuya situación es completamente distinta a los de carrera, pues para éstos la vinculación, permanencia y retiro de sus cargos depende de la voluntad del empleador, quien goza de cierta discrecionalidad para decidir libremente sobre estos asuntos. Como se puede apreciar, el factor de diferencia entre estas modalidades de vinculación a la administración es la “estabilidad” laboral, entendiéndose esta como la *“certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo. (...) Esa estabilidad resulta ser esencial en lo que toca con los empleos de carrera, ya que los*

---

<sup>11</sup> Sentencia C-540/98. *El ingreso de un empleado a la carrera está supeditado únicamente al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Constitución y en el estatuto especial que la regula, y su permanencia en ella sólo debe estar condicionada a la idoneidad del empleado, al cumplimiento de las funciones de modo eficiente y eficaz y al logro de la mejor prestación del servicio público. No puede entonces el empleador separar al trabajador de su cargo por razones distintas a la calificación insatisfactoria de su desempeño laboral, la violación del régimen disciplinario, o alguna de las demás causas previstas en la Constitución y la ley.*

<sup>12</sup> Sentencia C-540/98. *A diferencia de los empleos de carrera, en los de libre nombramiento y remoción el empleador tiene libertad para designar a personas que considera idóneas para la realización de ciertas funciones. Cuando no lo son, el Estado, que debe cumplir con sus fines de acuerdo con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, autoriza al empleador para reemplazarlos por otras personas cuya capacidad, idoneidad y eficiencia se adecuen a los requerimientos institucionales.*

*trabajadores inscritos en ella tan solo pueden ser separados de sus cargos por causas objetivas, derivadas de la evaluación acerca del rendimiento o de la disciplina del empleado*<sup>13</sup>,

De lo anterior se puede determinar que la estabilidad laboral es el factor que incide en el desempeño del ejercicio de las funciones del funcionario, de un lado se tiene a los funcionarios de carrera administrativa, que al tener certeza de que no va a ser separado del cargo de manera arbitraria, pueden realizar sus funciones sin estar supeditados a intereses externos ajenos que permean la objetividad, independencia e imparcialidad de sus funciones; de otra parte se tiene a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, que al estar sujetos a la discrecionalidad del nominador, se ve forzado no solamente a dar cumplimiento a sus funciones, sino a congraciarse con los intereses del nominador, so pena de que prescindan de sus servicios, cosa que a primera vista parecería injusto, sin embargo a la luz del derecho esta discrecionalidad tiene su razón de ser como más adelante se establecerá.

**7.2. De las oficinas de control interno disciplinario.** Avanzando con el tema objeto de análisis, la Ley disciplinaria determina que *“toda entidad u organismo del Estado, deberá organizar una oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere*

---

<sup>13</sup> Sentencia C-540/98. *En los empleos de libre nombramiento y remoción, dado que el trabajador puede ser retirado en cualquier momento de su cargo, es decir, no goza de estabilidad.*

*posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias<sup>14</sup>”.*

Así las cosas y para efectos de brindar claridad es necesario recordar que fin tiene la competencia o potestad disciplinaria y que implicación tiene que el responsable en primera instancia de esta competencia sea del más alto nivel en la estructura organizacional de la entidad correspondiente.

Para la Corte Constitucional, *“el derecho disciplinario regula el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, esto es, “la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes”. La potestad disciplinaria ha de ejercerse con atención a los principios de la función administrativa y del servicio público, como a los fines esenciales del Estado: en efecto, la jurisprudencia constitucional ha recordado, desde una óptica administrativa, que el derecho disciplinario “se manifiesta en la potestad de los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios, con el propósito de preservar los principios que guían la función administrativa señalados en el artículo 209 constitucional (moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad)”*; así mismo, ha indicado la Corte que *“una indagación por los fundamentos de la imputación disciplinaria remite a los fines del Estado”, de modo que la orientación finalística del ejercicio del poder fija los cimientos en que se apoya la*

---

<sup>14</sup> Art. 76 de la Ley 734 de 2002 / Art. 93 de la Ley 1952 de 2019.



*responsabilidad de los servidores públicos. En suma, el sustento de la imputación disciplinaria radica en la necesidad de hacer efectivos tanto los principios de la función administrativa como los fines estatales a que apuntan aquellos, los cuales, a su vez, determinan el ejercicio de las funciones públicas<sup>15</sup>”*

Nótese con el anterior aparte, como la Corte Constitucional es precisa en establecer que la potestad disciplinaria es una herramienta legal con la cual se busca castigar las faltas de los servidores públicos a fin de propender por el buen desempeño de la función pública y en consecuencia contribuir con el cumplimiento de los fines del Estado. Por tal razón, la potestad disciplinaria se debe asumir también como la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes.

Con lo anterior se concluye a esta altura que los servidores públicos cuentan con diferentes modalidades de vinculación a la administración pública, entre ellas mediante libre nombramiento y remoción, y de carrera administrativa, siendo la principal diferencia desde las perspectiva de ventajas o bondades, la “estabilidad laboral”, cualidad que es inherente a la carrera administrativa bajo el entendido de que la permanencia del servidor no está sujeta a la discrecionalidad del nominador como si sucede con el libre

---

<sup>15</sup> Sentencia C-242/10. *Con todo, si bien el derecho sancionador administrativo comparte con el derecho criminal un conjunto de elementos no es menos cierto que existen ciertas diferencias en razón de su especificidad: tanto el derecho administrativo sancionador como el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva estatal; pero el primero es un derecho autónomo, con finalidades propias, como el óptimo funcionamiento de las ramas y órganos del Estado y el correcto desempeño de los titulares de la función pública.*

nombramiento y remoción; de igual forma se plantea la exigencia de la Ley referente a que las entidades del Estado deben contar con una oficina de control interno disciplinario<sup>16</sup> para la aplicación de la potestad disciplinaria sobre sus funcionarios, y que esta potestad refiere a la facultad de sancionar a los servidores públicos que incurran en faltas disciplinarias que entorpezcan con el debido ejercicio de la función pública.

Ahora bien, en este punto es menester precisar que el servidor público responsable de ejercer la potestad disciplinaria en primera instancia el cual es conocido como jefe de oficina de control interno disciplinario, se encuentra ubicado en la estructura organizacional de la entidad en el más alto nivel, implicando necesariamente que ocupe un cargo del nivel directivo, esto con el fin de que la doble instancia sea ejercida dentro de la misma entidad, es decir, que quien ejerce como segunda instancia<sup>17</sup> dentro del proceso disciplinario es el nominador de la entidad, esto por un lado, y por el otro, que el operador disciplinario de primera instancia tendría como único superior al nominador de la entidad, y de esta forma se puede ejercer como autoridad disciplinaria sobre el resto de la planta de entidad sin que se presente conflicto funcional alguno con los demás cargos. En este orden de ideas se puede afirmar que la ubicación del cargo en el nivel directivo de la entidad demanda, no

---

<sup>17</sup> Sentencia 00382 de 2015 Consejo de Estado. *El principio de la doble instancia, elevado a canon constitucional en el artículo 31 de la Carta Política, prevé que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley; esta garantía del derecho de impugnación, como posibilidad de controvertir una decisión judicial, exige la presencia jerárquica del superior, quien participa como autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa. De otra parte, la normatividad procesal define los fines y el alcance de la apelación, como también el interés para interponerla, al precisar en el inciso 1º del artículo 350 del C.P.C., aplicable al procedimiento contencioso administrativo por remisión del artículo 267 del Decreto 01 de 1984 que el recurso de apelación «... tiene por objeto que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o la reforme...». Una lectura sistemática de las anteriores normas lleva a concluir que al sustentar la apelación, el recurrente debe señalar al ad quem las inconformidades frente a la decisión del a quo para que el superior revise los posibles errores en que haya incurrido la primera instancia.*

solamente obedecer a lo anteriormente señalado, sino que media un factor de altísima confianza para con el nominador, por ende implica que por la naturaleza del cargo, quien lo vaya a ejercer sea vinculado a la entidad mediante la modalidad de libre nombramiento y remoción,<sup>18</sup> conllevando con esto a lo señalado inicialmente en el presente escrito, es decir, a la carencia de las bondades propias que otorga la carrea administrativa, como lo es la estabilidad laboral.

Véase como un cargo tan relevante en las entidades estatales, por su misma naturaleza jerárquica puede ser contraproducente para el cumplimiento de su objetivo, dicho de otra manera, el jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario, al ser posesionado en el cargo mediante la figura de libre nombramiento y remoción, automáticamente adquiere un deber de subordinación para con quien va a ejercer como segunda instancia dentro de su competencia, es decir el nominador de la entidad. Hasta el momento no se podría afirmar que consecuencias podría acarrear si quien es responsable de imponer sanción disciplinaria dentro de la entidad sea subordinado de quien funge como segunda instancia, pero si se tiene en cuenta que dentro de las sanciones disciplinarias van desde una amonestación escrita<sup>19</sup> hasta inhabilidad general para ejercer funciones públicas hasta por 20 años, se tendría entonces no solamente el interés del mismo sancionado en la suerte del proceso, sino que mediaría el intereses de la segunda instancia bajo el entendido de que este también fungiría como jefe del mismo sancionado, aunado a esto, la triste realidad de nuestro País,

---

<sup>18</sup> Sentencia 00382 de 2015 Consejo de Estado. *La naturaleza del cargo de Jefe de Control Interno como aquellos de libre nombramiento y remoción, por la confianza que éste demanda, se tiene que la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento es discrecional, en tanto que puede dejarse sin efectos el nombramiento realizado, sin necesidad de motivar el acto de desvinculación.*

<sup>19</sup> Ley 1952 de 2019 establece en su artículo 48 suprimió la amonestación escrita contemplada en la Ley 734 de 2002, quedando como sanción mínima la multa.

es que una considerable parte de funcionarios quien tenga la posibilidad de interferir con una actuación donde se vea afectado los intereses de un tercero, lo hace en pro de sus propios intereses personales.

Todo lo anterior surge como ya se ha mencionado, a raíz de que el operador disciplinario de primera instancia está vinculado a la entidad mediante la modalidad de libre nombramiento y remoción. Así las cosas se plantea la pregunta obvia: ¿porque no se somete a concurso los cargos de esta naturaleza, garantizando así la autonomía e imparcialidad del operario disciplinario en sus procesos?. La respuesta a esto se encuentra consagrada en la sentencia de la Corte Constitucional C-673/15, la cual señala que *“los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; se exceptúan de ellos los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; para el caso en que ni la Constitución ni la Ley haya fijado el sistema de nombramiento, éste se realizará mediante concurso público; el ingreso y el ascenso en los cargos de carrera, se harán previo cumplimiento de los requisitos que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes; y, en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrán determinar su nombramiento, ascenso o remoción en un empleo de carrera. (...)Por tanto, como base para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al*

*nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley., siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación. (...) Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata. Piénsese, por ejemplo, en el Secretario Privado del Presidente de la República o en un Ministro del Despacho. (...) De esa forma, esa sentencia entendió que quedan excluidas del régimen de libre nombramiento y remoción las puras funciones administrativas, ejecutivas o subalternas, en las que no se ejerce una función de dirección política ni resulta ser fundamento el intuitu personae debido al alto nivel de confianza que implica el desarrollo del cargo. De allí que el legislador al crear o determinar empleos públicos que se ubiquen en tal régimen, deba tener en cuenta lo*

anterior para no sobrepasar su órbita de competencia configurativa. (...) Así, concluyeron en diferentes palabras que los empleos de libre nombramiento y remoción deben responder a una de las siguientes categorías: (i) cargos que tengan funciones directivas, de manejo, conducción u orientación política o institucional, casos en los cuales la jurisprudencia ha aceptado que habida cuenta la naturaleza de la responsabilidad encomendada y los necesarios direccionamientos político – administrativos de las entidades, conviene que sean proveídos mediante instrumentos excepcionales, distintos al concurso público de méritos; o (ii) empleos que requieran un grado de confianza mayor al que se predica de la función pública ordinaria, en razón de la trascendencia y grado de responsabilidad administrativa o política de las tareas encomendadas. El control disciplinario consiste en el poder punitivo del cual es titular el Estado frente a la violación de la Constitución, la ley o el reglamento por parte de los servidores públicos lo que a su vez le permite ejercer una continua vigilancia a la conducta oficial de las personas que desempeñan funciones públicas. Justamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el control disciplinario es “un presupuesto necesario para que en un Estado de Derecho se garantice el buen nombre y la eficacia de la administración y por ende, constituye un pilar fundamental de la administración pública porque garantiza los fines esenciales del Estado, permitiendo que esa función se realice de acuerdo con los postulados constitucionales, en beneficio de la comunidad y sin detrimento de los derechos y libertades de los ciudadanos. (...) Analizando el criterio funcional o material, la Corte evidencia que el empleo público de jefe de control interno disciplinario o quien haga sus veces, ejerce varias funciones asignadas por la ley y por los diferentes manuales específicos de las entidades públicas, dentro de las cuales se destacan dos esenciales que refieren a temas disciplinarios de directrices preventivas y correctivas, ejes básicos sobre los cuales descansa la actividad.

Respecto a la función preventiva, el jefe de control interno disciplinario de una entidad estatal es el encargado de proponer, trazar y coordinar políticas, planes y programas institucionales, orientados a prevenir y minimizar la ocurrencia de faltas disciplinarias por parte de los servidores públicos de la entidad. El ejercicio de esta función implica una conducción y orientación institucional, por cuanto dicho jefe, con el aval del director general o quien haga sus veces, debe adoptar una directriz enfocada a prevenir la posible vulneración del ordenamiento jurídico por la comisión de faltas disciplinarias. Con tal actuar lo que se busca es concientizar y evitar que el servidor que ejerce funciones públicas incurra en conductas sancionables o que impidan el cumplimiento de sus responsabilidades. Así, los planes y políticas fijados propenden por menguar el riesgo de comisión de faltas disciplinarias que generen un impacto en el ejercicio adecuado, transparente y eficiente de la función pública. Frente a la función correctiva, ésta se relaciona con las delicadas tareas de asumir el conocimiento de las indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias que se desarrollan contra los empleados de la entidad pública, ejercer la vigilancia de la conducta de los servidores públicos y sustanciar los fallos de primera instancia proferidos en el marco de los procesos de responsabilidad disciplinaria, entre otras. (...) Luego de verificar que la anterior justificación constituye en sí misma la razón suficiente que se le exige al legislador exponer para exceptuar un cargo público de la carrera administrativa, la Sala considera necesario señala que el empleo de jefe de control interno disciplinario o quien haga sus veces, no responde al criterio subjetivo de cumplimiento de una función especialísima al interior de la entidad. (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas se determina que para la Corte Constitucional, el cargo de Jefe de Oficina de Control Interno Disciplinario al ejercer una función preventiva, interfiere con el planteamiento de programas y políticas a desarrollar a fin de prevenir la comisión de faltas disciplinarias, por ende se requiere de una alta confianza por parte del nominador, siendo este el último el factor determinante de porque la Ley no consagra este cargo como de carrera administrativa, sino como de libre nombramiento y remoción. Nótese como lo aquí planteado se surte en concordancia con lo determinado por la Corte Constitucional, bajo el entendido de que los cargos de libre nombramiento y remoción son creados para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, dicho de otra manera, los servidores de libre nombramiento y remoción debe estar en la misma línea, camino o corriente de las directrices del gerente, representante legal, nominador o director de la entidad. De otra parte, tampoco se puede concebir aun funcionario con perpetuidad en su cargo con el poder disciplinario de multar, suspender e inhabilitar, como quiera que el responsable de disponer de estas prerrogativas sancionadoras tendría que ostentar unos pilares sumamente sólidos de ética, moralidad, honestidad, objetividad e imparcialidad para no incurrir en pequeñas dictaduras que conlleven a co-administrar la entidad, o peor aún, volverse una rueda suelta o república independiente que poco o en nada sirva para materializar la misión de la entidad.

**7.3 De la doble instancia.** De conformidad con lo dispuesto al Art. 76 de la Ley 734 de 2002, toda entidad del Estado debe organizar una oficina del más alto nivel cuya



estructura jerárquica permita preservar la doble instancia.<sup>20</sup> Ahora bien, esta figura tiene como fin la salvaguarda del debido proceso y el derecho de defensa, cuyo rango legal es del orden Constitucional considerado como un principio<sup>21</sup> que busca que una autoridad de más alta jerarquía revise lo decidido por la primera instancia, como claramente lo ha señalado la Corte Constitucional en su sentencia C-401 de 2013 en los siguientes términos: *“En esta medida, el principio de la doble instancia se convierte en una garantía constitucional que informa el ejercicio del ius puniendi del Estado en todas sus manifestaciones, no sólo cuando se trata de la aplicación del derecho penal por los órganos judiciales sino también en el derecho administrativo sancionatorio y, específicamente, en tratándose del desarrollo y práctica del derecho disciplinario. (...) La doble instancia tiene múltiples finalidades relacionadas con el derecho de defensa, tales como permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario de la misma naturaleza y más alta jerarquía, ampliar la deliberación del tema y evitar errores judiciales: “Su finalidad es permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario de la misma naturaleza y más alta jerarquía –lo que en principio es indicativo*

---

<sup>20</sup> Sentencia T-715 de 2017. *“El principio de la doble instancia es un elemento fundamental del derecho al debido proceso. Dicho principio se materializa, principalmente, mediante el recurso de apelación o de impugnación, toda vez que permite la controversia de una decisión judicial por parte de quien tiene interés en ella o le resulta desfavorable, para que sea revisada por parte del superior jerárquico. Por su relevancia e intrínseca relación con el debido proceso, la Corte le ha reconocido a la doble instancia una triple condición: derecho, garantía y principio. El artículo 86 de la Constitución Política prevé el recurso de impugnación del fallo de tutela ante el Juez competente”.*

<sup>21</sup> Sentencia T-388 de 2015. *“Resulta suficientemente claro que la doble instancia puede operar como principio, garantía o derecho. No queda ninguna duda de su condición de derecho, pues, cuando el ordenamiento jurídico le confiere a una persona la potestad o prerrogativa de hacer uso de un recurso contra una providencia judicial, ante el superior jerárquico que la profirió; este sujeto está en la posibilidad de hacer efectivo dicho poder. Tampoco puede desconocerse que la doble instancia puede salvaguardar bienes más caros al ordenamiento como el debido proceso, el acceso a la administración de justicia o la credibilidad y confianza de la administración de justicia, con lo cual, se pone de manifiesto su papel de garantía. Finalmente, su calidad de principio que orienta la lectura las disposiciones procesales y, en particular las disposiciones de orden sancionatorio, ha sido consolidada por la doctrina y la jurisprudencia”.*

*de mayor especialidad en la materia- con el fin de que decisiones contrarias a los intereses de las partes tengan una más amplia deliberación con propósitos de corrección. La doble instancia también está íntimamente relacionada con el principio de la “doble conformidad”, el cual surge del interés superior del Estado de evitar errores judiciales que sacrifiquen no sólo la libertad del ser humano, sino también importantes recursos públicos debido a fallos de la jurisdicción contenciosa que condenan al Estado bajo la doctrina del error jurisdiccional. (...) Derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oíd[a], de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la Ley otorga. Esta Corporación ha destacado la importancia del derecho a la defensa en el contexto de las garantías procesales, señalando que con su ejercicio se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado”.*

En este orden de ideas, resulta claro la pertinencia de la doble instancia dentro del proceso disciplinario, si se tiene en cuenta que dentro del componente del fallo sancionatorio obra un factor denominado “sana crítica”, que implica la valoración subjetiva de pruebas según el criterio del operador disciplinario, esto de un lado, y por el otro a fin de conjurar decisiones arbitrarias fuera de la órbita de la motivación.

No obstante a lo anterior, el hecho de que la doble instancia sea ejercida dentro de la misma entidad pública donde ejerce o ejercía el cargo el servidor disciplinado, le resta cierta objetividad e independencia del ad quem, dicho de otra manera, el servidor disciplinado al apelar la decisión de primera instancia ante el superior de su primer fallador, difícilmente el sentido del fallo variará bajo el entendido de que las dos instancias ejercen en un mismo escenario, porque hay que recordar que la primera instancia es el subordinado de la segunda, y la perspectiva del proceso será siempre la misma.

Respecto a lo antes señalado, lo pertinente para conjurar este problema sería que la segunda instancia no se ejerciera dentro de la misma entidad, pues de esta forma resultaría ser más garantista la objetividad del fallo y la independencia de quien lo profiere, como quiera de que el ad quo y el ad quem tiene una relación de subordinación, por ende, lo idóneo es que esa segunda instancia sea ejercida por una entidad diferente por no decir que la misma Procuraduría, siendo más preciso la Procuraduría Regional de la jurisdicción donde tenga competencia la entidad.

Cabe señalar que este sistema está contemplado en el mismo Art. 76 de la Ley Disciplinaria<sup>22</sup>, la cual precisa que se aplica la doble instancia ante el Ministerio Público cuando la entidad con ocasión a su estructura organizacional no la pueda garantizar. Dicho de otra manera, la doble instancia es viable legalmente que la ejerza la Procuraduría General de la Nación a través de sus Regionales, y a la vez brindaría objetividad,

---

<sup>22</sup> Art. 76 de la Ley 734 de 2002. *"(...) En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia"*.

imparcialidad e independencia frente a la revisión de los fallos de las oficinas de control disciplinario interno que con ocasión de al recurso de apelación llegaren a conocer; sin embargo, no deja de ser una mera expectativa en consideración a la saturación laboral que actualmente presente este órgano de control.

De lo anterior, es importante señalar que si bien es cierto la doble instancia está íntimamente ligada al debido proceso, también es cierto que esta figura no constituye por sí sola una garantía de los que percibe el sancionado como debido proceso, es decir, que por el hecho de que se acuda a la apelación del fallo de primera instancia, no significa que el recurrente vaya obtener respuesta favorable, pues la apelación se surte para efectos de corroborar el respeto por el debido proceso, derecho a la defensa, y la proporcionalidad de la sanción, mas no para contrariar los argumentos propios del fallo. Al respecto, las Corte Constitucional sostiene a través de su sentencia C-040 de 2002, *“La consagración de la doble instancia tiene un vínculo estrecho con el debido proceso y el derecho de defensa, ya que busca la protección de los derechos de quienes acuden al aparato estatal en busca de justicia. Sin embargo, la posibilidad de apelar una sentencia adversa no hace parte del contenido esencial del debido proceso ni del derecho de defensa en todos los campos, pues la propia Constitución, en su artículo 31, establece que el Legislador podrá consagrar excepciones al principio general, según el cual toda sentencia es apelable o consultable. El principio de la doble instancia no reviste un carácter absoluto<sup>23</sup>, pues no hace parte del*

---

<sup>23</sup>Sentencia C-040 de 2002. *“De otro lado, la Constitución y los tratados de derechos humanos garantizan a toda persona el derecho al debido proceso, que tiene como componente esencial el derecho de defensa. Ahora bien, como ya se vio, la posibilidad de apelar tiene vínculos estrechos con el derecho de defensa. Por consiguiente, aunque el Legislador puede establecer excepciones a la doble instancia y tiene una amplia libertad de configuración para establecer los distintos procesos y recursos, sin embargo, es claro que debe garantizar en todos los casos el derecho de defensa y la plenitud de las formas de cada juicio. Por ende, al*

*núcleo esencial del derecho al debido proceso, ya que la procedencia de la apelación puede ser determinada por el legislador de acuerdo con la naturaleza del proceso y la providencia, y la calidad o el monto del agravio referido a la respectiva parte*". Con lo anterior, se establece que la doble instancia no es una etapa indispensable en los procesos, por el contrario, la misma Carta Política<sup>24</sup> determina que puede haber excepciones a criterio del legislador, tan es así, que antigua norma disciplinaria (Ley 200 de 1995), concebía el proceso de única instancia, en consecuencia, esta figura podría ser empleada nuevamente en procesos disciplinarios<sup>25</sup> cuyas faltas sean leves, para efectos de brindar mayor agilidad a los procesos disciplinario que represente un menor impacto a la función pública y adicional a esto, afianzar la autonomía e independencia del operador disciplinario, no obstante a lo anterior, al carecer de la doble instancia, se deberá contemplar siempre las oportunidades procesales<sup>26</sup> que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y la contradicción de la

---

*consagrar un proceso de única instancia, el Legislador debe establecer suficientes oportunidades de controversia, que aseguren un adecuado derecho de defensa, según la naturaleza del caso. Esto significa que un proceso de única instancia no viola el debido proceso, siempre y cuando, a pesar de la eliminación de la posibilidad de impugnar la sentencia adversa, las partes cuenten con una regulación que les asegure un adecuado y oportuno derecho de defensa. Así, en reciente oportunidad, esta Corte reiteró que "no es forzosa y obligatoria la garantía de la doble instancia en todos los asuntos que son materia de decisión judicial, puesto que la ley está habilitada para introducir excepciones, siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso, el derecho de defensa, la justicia, la equidad y no se niegue el acceso a la administración de justicia".*

<sup>24</sup> La Constitución Política de Colombia señala el principio de la doble instancia en los artículos en sus Artículos 29, 31 y 86. Estos Artículos refieren al principio de la doble instancia y determinan que toda sentencia no necesariamente debe ser apelada; como quiera que el Artículo 31 faculta al Legislador para introducir las excepciones a la regla, es decir, en que eventos no procede la doble instancia, o mejor, cuando el procedimiento es de púnica instancia, es decir, que el proceso contemple un solo fallo.

<sup>25</sup> Sentencia C-532 de 2015. "La jurisprudencia constitucional ha sido constante en afirmar, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 150, numerales 1º y 2º, que consagra la llamada cláusula general de competencia, que el Congreso tiene un amplio margen de configuración normativa para la determinación de los procesos judiciales y los procedimientos administrativos, pues en el diseño propio de los estados democráticos al legislador no solo le corresponde hacer la ley, expresión de la voluntad popular dirigida a regular las conductas humanas como instrumento de convivencia civilizada y pacífica, sino también el diseño de reglas procedimentales que deben cumplirse ante los jueces y los demás funcionarios competentes para la defensa de las libertades y los derechos ciudadanos o para la mediación estatal en situaciones de conflicto".

<sup>26</sup> Sentencia C-532 del 2015. "los actos que definan la actuación disciplinaria son objeto de control judicial a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y si bien se trata de una garantía posterior, brinda la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de la decisión disciplinaria y constituye un escenario

prueba a quienes resulten inmersos en los procesos de única instancia, sin desconocer que la acción de tutela siempre está presente para salvaguardar los derechos fundamentales que se lleguen ver afectados.

**7.4 Casos hipotéticos.** Para efectos de ilustrar posibles escenarios donde se pueda vulnerar la autonomía o independencia y consecuentemente la imparcialidad del Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario en ejercicio de sus facultades, con ocasión a estar subordinado al nominador quien ostenta la discrecionalidad de su permanencia en su cargo, a modo de ejemplo se puede plantear los siguientes casos:

**Caso No. 1.** En una Entidad Pública del Orden Nacional, el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario dispuso formular cargos en contra del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, con ocasión a una presunta omisión a los principios de selección objetiva y planeación dentro del contrato de servicios de transporte cuya cuantía asciende a la suma de OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800.000.000). Ahora bien, el nominador de la entidad quien está involucrado en la irregularidad presentada con ese contrato en particular, requiere de manera verbal al operador disciplinario a fin de persuadirlo sobre la conveniencia de que el fallo correspondiente sea absolutorio de responsabilidad y no sancionatorio, de lo contrario tendría que designar a un nuevo Jefe de Oficina.

**Caso No. 2.** Dentro de un proceso disciplinario, el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario profirió pliego de cargos en contra de un funcionario de carrera

---

*propicio para que el juez administrativo analice la legalidad del acto y establezca si en el procedimiento se irrespetaron derechos de rango constitucional, como el debido proceso."*

administrativa que incumplía reiteradamente el horario laboral, y con ocasión a esta situación el nominador pretendía que lo sancionaran rigurosamente a fin de poder apartarlo de la entidad, razón por la cual el fallo de primera instancia fue a todas luces exagerado, traspasando la órbita de la dosificación de la sanción establecida por la misma ley, por tal razón el disciplinado apeló dicho fallo ante el mismo nominador, pues hay que tener presente que este es quien ejerce como segunda instancia en materia disciplinaria dentro de las entidades públicas. El resultado de la apelación fue la confirmación de lo resuelto en primera instancia.

**Caso No. 3.** La Contraloría General de República realizó una auditoría a una entidad territorial, de dicha auditoria surgieron hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria y penal. De los hallazgos disciplinarios que fueron 22 en su totalidad, se le corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia, estos a su vez le remitieron estas diligencias a la oficina de control interno disciplinario de la entidad territorial por la sobre carga laboral con la que se contaba en ese momento. Una vez revisados los hallazgos por parte del operador disciplinario interno, se determinó iniciar investigación en 12 de los 22 hallazgos, los demás los archivaron motivadamente. Surtido lo anterior, el nominador de la entidad dio impartió la orden informal de que se archivara la totalidad de los hallazgos so pena de ser removido del cargo.

De los casos anteriores, se puede apreciar dos situaciones que si bien es cierto no son la regla general, también es cierto que gozan de gran probabilidad de ocurrencia. La primera situación es que el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario se encuentra en una posición de supeditación ante la conveniencia de sus fallos para con su superior,

como quiera que este último goza de la discrecionalidad de terminar su nombramiento en cualquier momento y sin motivación alguna, y la otra situación es que la doble instancia al reposar en la misma entidad, no gozaría de total imparcialidad<sup>27</sup>, pues si los fallos de primera instancia están enfocados en la conveniencia del nominador<sup>28</sup>, lo lógico es que la segunda instancia se profiera en la misma dirección, vulnerando así el debido proceso del disciplinado, y esta observación tiene su razón de ser, si se tiene en cuenta que el jefe de la oficina de control interno disciplinario es un servidor público que surte sus actuaciones a través de actos administrativos, es decir que no goza de una jurisdicción especial que le otorgue un fuero especial, por el contrario, hace parte de la estructura de la planta de personal de la entidad como un funcionario sujeto de subordinación.

El Derecho comparado y la jurisprudencia constitucional han entendido que, entre el servidor público y el Estado, con el acto de aceptación del cargo y la toma de posesión, se genera un vínculo especial de particulares connotaciones, a través del cual se imponen cargas superiores a aquellas a las cuales están sometidas las personas que no tienen vínculo alguno con la Administración Pública, que de alguna manera implican el recorte de ciertas libertades en pro de la neutralidad, objetividad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad pública.

---

<sup>27</sup>Carlos Arturo Gómez Pavajeau. El derecho disciplinario en Colombia “Estado del arte”. , Pág. 128. *El Derecho comparado y la jurisprudencia constitucional han entendido que, entre el servidor público y el Estado, con el acto de aceptación del cargo y la toma de posesión, se genera un vínculo especial de particulares connotaciones, a través del cual se imponen cargas superiores a aquellas a las cuales están sometidas las personas que no tienen vínculo alguno con la Administración Pública, que de alguna manera implican el recorte de ciertas libertades en pos de la neutralidad, objetividad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad pública.*

<sup>28</sup> Fernando Brito Ruiz. Régimen disciplinario. Pág. 8. *No se debe perder de vista que los funcionarios de las oficinas de control disciplinario interno no gozan de ninguna condición especial, distinta a la de servidores públicos, como tampoco los que tienen a su cargo el ejercicio del poder preferente; que las actuaciones estén clasificadas como actos administrativos.*



**7.5 Hipótesis de posibles soluciones.** Ante lo anterior, se podría plantear tres hipótesis donde se podría reducir la vulnerabilidad de la autonomía e independencia del jefe de la oficina de control interno disciplinario de la siguiente manera:

**Hipótesis 1.** Que la modalidad de vinculación del operario disciplinario sea por carrera administrativa<sup>29</sup>. Este sistema requiere que se surta un concurso entre los aspirantes al cargo en el cual se miden la idoneidad profesional, experiencia y conocimiento, y quien resulte vencedor se podrá posesionar, quien no podrá ser removido sin justa causa<sup>30</sup> señalada en la Ley, otorgando estabilidad laboral. De esta forma, el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la entidad pública, se desprendería del deber subjetivo de ser leal incondicionalmente so pena de que prescindan de sus servicios, blindando su autonomía, independencia y por ende imparcialidad dentro del proceso disciplinario, pues simplemente se enfocaría a surtir los procesos de su competencia en Derecho independientemente si resultaren afectados algún interés en particular.

---

<sup>29</sup> Sentencia 501 de 2005.

*La carrera administrativa, comprende tres aspectos fundamentales interrelacionados: En primer lugar la eficiencia y eficacia en el servicio público, principio por el cual la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional. En segundo lugar, la protección de la igualdad de oportunidades, pues todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas (Artículo 40 de la Carta). Y, finalmente, la protección de los derechos subjetivos derivados de los artículos constitucionales 53 y 125 tales como el principio de estabilidad en el empleo, el sistema para el retiro de la carrera y los beneficios propios de la condición de escalafonado, pues las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado.*

<sup>30</sup> **Art. 125 de la Constitución Política.** El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

No obstante, el planteamiento anterior está descartado conforme a los apartes arriba señalados de la sentencia C-673/15, la cual en resumidas cuentas establece que las oficinas de control interno disciplinario connotan una función tanto preventiva como sancionatoria, y dentro de esa connotación preventiva se deben surtir políticas de direccionamiento y orientación dentro de la entidad que regulen el comportamiento de sus servidores, tendientes a dar cumplimiento a los programas propios de la administración, en consecuencia se hace necesario que el funcionario que ejerza como operador disciplinario sea de la absoluta confianza del gerente o director de la entidad, es decir el nominador, por ende este cargo debe ser de libre nombramiento y remoción, sin desconocer que para los cargos de carrera, estos deben estar consagrados en la Ley<sup>31</sup>.

**Hipótesis 2.** Que la vinculación del operario disciplinario sea mediante empleo de periodo. Esta figura actualmente aplica para la elección de algunos servidores públicos atribuida a las corporaciones públicas en el nivel territorial, como es el caso de los personeros y contralores, la cual deberá estar precedida de una convocatoria donde se fijan unos requisitos y procedimientos que garanticen los principios para su selección, dicho de otra manera, que los Jefes de Oficina de Control Interno de las entidades públicas podrían ser elegidos también por concurso pero no de forma permanente sino por un periodo fijo similar al del nominador. Ahora bien, si se tiene en cuenta la misma disposición anterior respecto a que este cargo en particular debe gozar de una alta confianza por parte del

---

<sup>31</sup> **Artículo 125 de la Constitución Política.** *Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.*

director o gerente de la entidad, este planteamiento quedaría descartado, más aún si se tiene en cuenta que el Estado Colombiano cuenta con 278 entidades públicas del orden nacional y 6472 entidades territoriales<sup>32</sup>, resultando no solo tedioso sino exageradamente costoso para el Estado surtir un concurso para cada una de las entidades que cuenten con oficina de control interno disciplinario, en consecuencia se descarta esta modalidad.

**Hipótesis 3.** Que la vinculación del operario disciplinario sea por nombramiento a término fijo. Esta figura a la fecha está contemplada en la Ley 1474 de 2011 o mejor conocido como el Estatuto Anticorrupción, donde se establece que la designación del responsable del control interno (gestión y competitividad) el cual es el responsable de la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control, será designado por libre nombramiento y remoción por parte de la máxima autoridad de la entidad territorial por un período fijo de cuatro años, en la mitad del respectivo período del alcalde o gobernador.

Como se puede apreciar, esta figura de nombramiento a término fijo, goza de la discrecionalidad del nombramiento por parte del nominador de la entidad, es decir, que el gerente o director del ente público es quien designa libremente quien va a ejercer el cargo en cuestión, dando cumplimiento al factor de alta confianza que requiere esta modalidad, con el beneficio intrínseco de la estabilidad laboral a favor del servidor, bajo el entendido de que no va ser removido de su cargo sin justa causa, sino hasta que se cumpla el periodo para el cual fue nombrado.

---

<sup>32</sup> <http://www.funcionpublica.gov.co>

Ahora bien, la limitante para dar aplicación a esta figura, reposa en la misma Ley, pues como quiera que la norma es restrictiva a su campo de aplicación en el sentido de que se hace mención exclusivamente para la designación del responsable de control interno de gestión de las entidades territoriales, por ende se estaría excluyendo a los responsables del control interno disciplinario y a las entidades del orden nacional.

En consecuencia, dependería únicamente de una norma (Decreto Reglamentario) o jurisprudencia que abriera el campo de aplicación de dicha ley a las oficinas de control interno disciplinario, esto de conformidad con lo dispuesto en la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-017 de 2016, que a la letra dice: *“Es así como el artículo 125 superior contiene tres reglas generales sobre la función pública, y tres habilitaciones expresas para que el legislador exceptúe tales directrices: (i) primero, se consagran las categorías de empleos en los órganos y entidades del Estado, indicando que son los de carrera, los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores, “y los demás que determine la ley”; como puede advertirse, la Constitución faculta al legislador para crear categorías de empleos distintas a las enunciadas en el precepto constitucional; (ii) segundo, se establece la exigencia general de la pertenencia de los funcionarios al sistema de carrera, y se permite exceptuar algunos cargos de este sistema por vía legal; (iii) y tercero, se establece como regla general la designación a través de concursos públicos, y se permite introducir salvedades por vía legal; es así como el artículo 125 de la Carta Política determina que “los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público”*. (Subrayado fuera de texto).

Dicho de otra manera, si bien es cierto la Constitución Política de 1991 señala que los empleados del Estado deben ser de carrera administrativa, libre nombramiento y remoción y elección popular, también lo serán los determinados por la Ley, y para el caso de los jefes de control interno de gestión en entidades territoriales, la Ley 1474 de 2011 determina que estos deben ser por nombramiento a término fijo. Para redondear, esta última modalidad de vinculación estaba avalada tanto por la Constitución Política como por la Ley, sin embargo al no extender taxativamente su aplicación a las Oficinas de Control Interno Disciplinario, se asume de reojo que esta norma únicamente aplicaría para las Oficinas de Control Interno de Gestión y Competitividad de las entidades territoriales, no obstante, no se estaría restringiendo o prohibiendo de manera expresa que se aplique para las oficinas de control interno disciplinario, pues en aras de la igualdad y de la intención que tiene el legislador el disponer esta figura, se podría aplicar para el caso planteado, no obstante no deja de ser un vacío legal el cual puede ser superado de manera práctica por la autoridad competente.

Lo anterior tiene respaldo jurisprudencial conforme a la Sentencia C- 017 de 2016, pues determina que la propia Constitución Política admite la creación de categorías de empleos distintos a los de carrera administrativa, libre nombramiento y remoción, elección popular y trabajadores oficiales, y permite de manera excepcional la creación de cargos no sometidos al sistema de carrera y la designación de funcionarios a través de mecanismos distintos al concurso público.

## **8. CONCLUSIONES**

- Las oficinas de control interno disciplinario ejercen un papel fundamental en consecución de los fines del Estado, procurar la disciplina y el orden de los servidores públicos respecto a sus funciones encomendadas según la naturaleza del servicio que preste la entidad, por ende es esencial que al operador disciplinario se le garantice la autonomía e independencia en sus actuaciones en aras de la imparcialidad y el debido proceso, de lo contrario la potestad disciplinaria no surtiría los efectos esperados frente a los servidores que incumplan con sus deberes.
- El Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario al ser posesionado en su cargo mediante la modalidad de libre nombramiento y remoción, queda supeditado a la discrecionalidad de quien lo nombró para su remoción, en consecuencia, al carecer de la certeza de su permanencia, debe ejercer sus funciones sin afectar los intereses de su superior jerárquico quien a su vez es la segunda instancia dentro del proceso.
- Para efectos de garantizar la autonomía e imparcialidad dentro del proceso disciplinario por parte del Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario, es menester que su permanencia en el cargo no dependa de la discrecionalidad del nominador de la entidad, no obstante, se debe respetar la discrecionalidad de designación de quien va a ejercer el cargo esto en procura de mantener la confianza del nominador hacia el operador disciplinario, por tal razón, es viable administrativa y Constitucionalmente que la

designación del jefe de la oficina de control interno disciplinario se surta mediante nombramiento a término fijo.

- Los servidores públicos de carrera administrativa al estar excluidos de la discrecionalidad del nominador para la terminación de su nombramiento sin justa causa, gozan del factor subjetivo de la estabilidad, lo cual le permite desempeñar sus funciones en un ámbito que pondera su objetividad, y los fines propios de los principios de la transparencia, independencia, imparcialidad entre otros.
- La doble instancia de conformidad con la Constitución Política de Colombia, es una institución prescindible por el Legislador según la naturaleza del proceso y las conductas objeto del mismo, por tal razón, la supresión de esta figura para faltas leves, no generaría una vulneración al derecho de defensa y contradicción del implicado, pues aún se cuenta con mecanismos de control que salvaguarden los derechos fundamentales, como bien lo es la acción de tutela y la jurisdicción contenciosa administrativa.
- En aras de la independencia del fallo de primera instancia y la imparcialidad en el fallo de segunda instancia, esta última debería ser tramitada ante una autoridad ajena a la entidad, como bien lo puede ser la Procuraduría Regional de la jurisdicción de la entidad, donde no se tenga injerencia alguna entre el ad quo y el ad quem.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brito Ruiz, F. (2015). Régimen Disciplinario, Bogotá D.C, Colombia: Legis Editores S.A.
- Daza Pérez M. F. La naturaleza jurídica del derecho disciplinario ¿autónoma e independiente?, Barranquilla, Universidad del Norte.
- Gómez Pavajeau, C. El derecho disciplinario como disciplina jurídica, Bogotá D.C, Colombia: Revista Derecho Penal y Criminología.
- GÓMEZ, C. (2004). Dogmática del derecho disciplinario. Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia.
- Mejía Ossman J. (2007) Régimen Disciplinario, Bogotá D.C., Primera Edición. Editorial Doctrina y Ley.
- Villegas Garzón O. (2003). El Proceso Disciplinario, Bogotá D.C., Primera Edición. Editorial Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Suárez Sánchez A. (1998). El Debido Proceso Disciplinario, Bogotá D.C., Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- [https://www.procuraduria.gov.co/portal/Normaque\\_consagra\\_unica\\_instancia\\_para\\_los\\_procesos\\_disciplinarios\\_de\\_los\\_trabajadores\\_particulares\\_no\\_vulnera\\_la\\_Constitucion\\_senala\\_concepto\\_de\\_la\\_Procuraduria.news](https://www.procuraduria.gov.co/portal/Normaque_consagra_unica_instancia_para_los_procesos_disciplinarios_de_los_trabajadores_particulares_no_vulnera_la_Constitucion_senala_concepto_de_la_Procuraduria.news)
- [https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administrativo-y\\_contratacion/en-proceso-disciplinario-verbal-recurso-de-apelacion](https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administrativo-y_contratacion/en-proceso-disciplinario-verbal-recurso-de-apelacion)
- <http://www.gerencie.com/:http://www.gerencie.com/debido-proceso.html>
- Corte Constitucional, Sala Plena. (7 de diciembre de 2017). T-715 de 2017 - M.P. Carlos Bernal Pulido.



Corte Constitucional, Sala Plena. (27 de enero de 2016). C-017 de 2016-M.P. Luis

Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional, Sala Plena. (28 de octubre de 2015). C-673 de 2015 - M.P.

Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, Sala Plena. (19 de agosto de 2015). C-532 de 2015- M.P.

Maria Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, Sala Plena. (13 de mayo de 2015). C-284 de 2015- M.P.

Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, Sala Plena. (26 de junio de 2015). T-388 de 2015- M.P.

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional, Sala Plena. (3 de julio de 2013). C-401 de 2013 - M.P.

Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, Sala Plena. (7 de abril de 2010). C-242 de 2010 - M.P.

Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, Sala Plena. (17 de mayo de 2005). C-501 de 2005 - M.P.

Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional, Sala Plena. (30 de enero de 2002). C-040 de 2002 - M.P.

Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de septiembre de 1999). C-708 de 1999- M.P.

Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, Sala Plena. (1 de octubre de 1998). C-540 de 1998- M.P.

Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional, Sala Plena. (5 de agosto de 1996). C-341 de 1996- M.P.

Antonio Barrera Carbonell.

Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa Administrativa (11 de febrero de 2015).

Sentencia No. Rad. 05001-23-31-000-2002-00382-01(0193-12)– M.P.

Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa Administrativa (7 de febrero de 2013).

Sentencia N° Rad. 11001-03-25-000-2009-00139-00(2037-09) – M.P.

Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.